

УДК 352.075:349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0390/2020.1.70>

ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ДЛЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

USE OF NATURAL RESOURCES FOR THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Кирєєва І.В.,*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
факультету № 6**Харківського національного університету внутрішніх справ***Коробцова Д.В.,***кандидат юридичних наук,**доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
факультету № 6**Харківського національного університету внутрішніх справ*

Статтю присвячено визначенню значення та можливостей використання природних ресурсів для розвитку територіальних громад. Територіальні громади є ключовим елементом держави, від економічного, екологічного, соціального та іншого благополуччя якого залежить благополуччя країни в цілому. Територіальні громади зазвичай реалізують свої повноваження через органи місцевого самоврядування, владні повноваження яких спрямовані для вирішення питань, що мають значення для успішного розвитку відповідної територіальної громади. Зараз в Україні проходить реформа місцевого самоврядування, основною метою якої є децентралізація влади із забезпеченням територіальних громад ресурсами та мобілізація їхніх внутрішніх резервів для забезпечення належним рівнем послуг відповідне населення. Одним із таких внутрішніх резервів територіальних громад є земля та інші природні ресурси, що знаходяться на відповідній території. У роботі проаналізовано нормативно-правове забезпечення можливостей органів місцевого самоврядування щодо реалізації повноважень власника природних ресурсів відповідно до норм природоресурсного законодавства. Зроблено висновок, що природні ресурси, які знаходяться в комунальній власності територіальних громад, мають значення не лише як природна фундаментальна основа існування територіальної громади та одне із джерел фінансового наповнення їхніх доходів за рахунок оподаткування власності та користування землею й іншими природними ресурсами, але і як рекреаційний, оздоровчий, а також туристичний ресурс, що виступає основою для розвитку місцевого підприємництва та, відповідно, зростання благополуччя місцевого населення. Акцентовано увагу на необхідності впровадження конкретних дій органами місцевого самоврядування у розвитку туристичної привабливості відповідних територій, зокрема в інформаційній сфері, як засобу формування позитивного іміджу відповідних регіонів країни, реклами природничого туристичного потенціалу, екологізації підприємницької діяльності на основі встановлення пріоритету у вирішенні питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення суб'єктам підприємництва, що використовують природозберігаючі технології, сприяння розвитку підприємницької діяльності, пов'язаної з переробкою відходів, та іншими способами.

Ключові слова: територіальні громади, місцеве самоврядування, комунальна власність на природні ресурси, розвиток територіальних громад, природні ресурси.

The article is focused on determining the value and opportunities of using natural resources for the development of territorial communities. Territorial communities are the key element of the country, whose economic, environmental, social and other well-being depends on the prosperity of the country in the whole. Territorial communities typically exercise their authorities through local self-government agencies whose authoritative powers are directed to address issues that are relevant for the successful development of the respective territorial community. Local self-government reform is currently realized in Ukraine, the main purpose of which is to decentralize the authorities with the provision of territorial communities with resources and mobilizing their internal reserves to provide the appropriate level of services to the population. One of such internal reserves of territorial communities is land and other natural resources located in the respective territory. The authors of the paper have analyzed the regulatory provision of the capacity of local self-government agencies to exercise the powers of the owner of natural resources in accordance with the norms of the natural resources legislation. It has been concluded that natural resources, which are in the communal property of territorial communities, are important not only as a natural fundamental basis for the existence of a territorial community and one of the sources of financial filling of their income through the taxation of property and use of land and other natural resources, but also as a recreational resource, health-related and tourism resource, which is the basis for the development of local entrepreneurship and consequently increase the well-being of the local population. Particular attention has been paid to the necessity of implementing specific actions by local self-government agencies in the development of tourist attractiveness of the respective territories, in particular, in the information sphere as a mean of forming positive image of the respective regions of the country, promotion of natural tourist potential, ecologization of entrepreneurial activity on the basis of priority setting while resolving issues for providing permission on special use of natural resources of local importance to entrepreneurs who use environmentally aware technologies, promoting the development of waste-related business, and by other means.

Key words: territorial communities, local self-government, municipal ownership on natural resources, development of territorial communities, natural resources.

Постановка проблеми. Територіальні громади є ключовим елементом державної системи України. Реформа місцевого самоврядування, що наразі проводиться в державі, має за мету децентралізацію влади на основі забезпечення територіальних громад ресурсами з одночасною мобілізацією внутрішніх резервів територіальних громад для надання належного рівня послуг населенню. Реформування місцевого самоврядування має сприяти спроможності задоволення потреб місцевого населення шляхом активної участі в соціально-економічному розвитку регіону. Матеріальною та фінансовою основою місцевого

самоврядування згідно зі ст. 142 Конституції України [1] є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Природні ресурси є найбільш стабільною основою існування відповідної територіальної громади, оскільки вони безпосередньо прив'язані до місцевості. Їх раціональне використання має стати основою формування дохідної частини місцевих бюджетів та, відповідно, процвітання місцевого населення.

Оцінка стану літератури. Значення природних ресурсів для розвитку місцевого самоврядування певним чином було розглянуто в правовій літературі. Ю. Боковикова у своїй роботі особливу увагу акцентувала на необхідності вирішення питання взаємодії органів державної влади, що володіють кадастровою інформацією, та органів місцевого самоврядування для збільшення ефективності використання природних ресурсів [2, с. 68]. Разом із тим авторка не надає характеристику шляхів збільшення ефективності використання природних ресурсів органами місцевого самоврядування. У роботі Н. Камінської розглянуто значення самого місцевого самоврядування як певного повноваження, наданого Основним законом країни її територіальним громадам. Окремі напрями розвитку країни були розглянуті в роботах деяких науковців, зокрема, В. Сафіулліна розглядала ресурсну базу України для розвитку туризму та дії держави в цьому напрямі, проте поза увагою дослідження авторки залишилися дії органів місцевого самоврядування як суб'єктів, спроможних на сприяння розвитку туризму в регіонах країни.

Мета та завдання. Метою статті є визначення ролі природних ресурсів у розвитку територіальних громад та шляхів оптимізації використання природних ресурсів для забезпечення матеріальної та фінансової спроможності місцевого самоврядування територіальних громад. Відповідно до мети були сформульовані такі завдання: визначити нормативно-правове забезпечення суб'єктної можливості реалізації територіальними громадами правомочностей щодо природних ресурсів; проаналізувати нормативно-правове забезпечення можливостей територіальних громад бути власниками окремих природних ресурсів та реалізовувати щодо них повноваження управління; визначити перспективні можливості використання природних ресурсів для забезпечення матеріальної та фінансової спроможності місцевого самоврядування територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо правове забезпечення діяльності територіальних громад як суб'єктів правовідносин взагалі та суб'єктів права власності на природні ресурси зокрема. Територіальні громади, виходячи зі змісту статті 140 Конституції України, – це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, наділені правом місцевого самоврядування шляхом самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Цивільний кодекс України [3] у ч. 2 ст. 2 відносить територіальні громади до самостійних учасників цивільних правовідносин, які діють на рівних правах з іншими учасниками цивільних правовідносин. Згідно зі ст. 172 того ж кодексу територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] у ст. 6 територіальну громаду села, селища, міста визначає як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень.

Місцеве самоврядування, як вважає Н. Камінська, є організаційною формою здійснення населенням влади на місцях, що покликана забезпечити самостійне (під свою відповідальність) вирішення громадянами, які проживають у межах територіальної одиниці, питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, історичних і місцевих традицій [5, с. 11]. Назване визначення характеризує місцеве самоврядування як форму діяльності територіальних громад. На основі викладеного слід зазначити, що територіальні громади є суб'єктами правовідносин, зокрема відносин власності, які реалізують свої правомочності через діяльність органів місцевого самоврядування.

Частина 3 статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» практично дублює положення

вищезазначеної статті 142 Основного закону України про те, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Як справедливо підкреслює Ю. Боковикова, серед переліку інших ресурсів територіальних громад природні вирізняються тим, що вони: існують як такі (земельні, водні, лісові, мінерально-сировинні тощо) незалежно від фінансових впливів/субвенцій, дотацій, грантів тощо, завжди «прив'язані», належать до території, мають просторові ознаки, не мігрують, на відміну від кадрових, людських, переважно відносяться до ресурсів, що складно відновити, вичерпуються, змінюють якість у залежності від умов використання [2, с. 67].

Розглянемо більш детально положення основних природоресурсних законів щодо прав територіальних громад на відповідні природні ресурси.

Земельний кодекс України [6] у статті 83 до земель комунальної власності відносить: усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності, а також земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування.

Лісовий кодекс України [7] у статтях 9 та 11 зазначає, що у комунальній власності перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів, що перебувають у державній або приватній власності, а також й інші ліси, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності в установленому законом порядку. Право комунальної власності на ліси набувається під час розмежування в установленому законом порядку земель державної і комунальної власності, а також шляхом передачі земельних ділянок з державної власності в комунальну та з інших підстав, не заборонених законом.

Водний кодекс України [8] у статті 6 зазначає, що води (водні об'єкти) є виключно власністю Українського народу і надаються тільки у користування. Український народ здійснює право власності на води (водні об'єкти) через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради. До відання сільських, селищних, міських та районних у містах рад у галузі регулювання водних відносин на їхній території ст. 10 того ж кодексу віднесено: здійснення заходів щодо раціонального використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів; контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; установлення правил загального користування водними об'єктами; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) діяльності підприємств та інших об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства в межах своєї компетенції та ін.

Законом України «Про природно-заповідний фонд України» [9] статтею 4 до об'єктів природно-заповідного фонду, що можуть перебувати не лише в державній, але й в інших формах власності, віднесено: регіональні ландшафтні парки, зони – буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним парком, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Кодекс України про надра [10] у статті 4 відносить надра до об'єкту виключної власності Українського народу, який надається тільки у користування. Український народ здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим

і місцеві ради. У статті 10 до відання сільських, селищних, міських та районних рад і рад об'єднаних територіальних громад на їхній території у порядку віднесено: погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин місцевого значення; реалізація місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони надр; обмеження діяльності підприємств, установ, організацій і громадян у випадках і в порядку, передбачених цим Кодексом; здійснення контролю за використанням та охороною надр; вирішення інших питань у сфері регулювання гірничих відносин у межах своєї компетенції.

На підставі аналізу чинного природоресурсного законодавства можна зробити висновок, що до природних ресурсів, які належать до комунальної форми власності територіальних громад, відноситься значна частина природного багатства країни. Незважаючи на те, що окремі природні ресурси перебувають виключно у власності Українського народу, такі як води та надра, разом із цим територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування мають певні права щодо управління у сфері використання та охорони цих природних ресурсів.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування надано певне коло повноважень у сфері регулювання земельних та інших природоресурсних відносин, зокрема: затвердження ставок земельного податку; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу тощо [4].

Україна є унікальною за своїм географічним розташуванням, вона знаходиться в самому центрі Європи, має унікальні природно-кліматичні умови, значну кількість природних, історичних та інших значущих пам'яток, має потужний туристичний потенціал. Всі ці позитивні фактори мають бути задіяні для забезпечення економічного зростання як окремих її територіальних громад, так і країни загалом. Слід зазначити, що забезпечення природними ресурсами територіальних громад є різноманітним, і в тому, чим багата одна територіальна громада, інша відчуває крайню недостатність. Разом із цим значна кількість територіальних громад не усвідомлює свої потенційні можливості залучення існуючих природних багатств до об'єктів, що мають туристичну привабливість. Необхідною умовою визначення можливості розвитку того чи іншого різновиду туризму є визначення тих об'єктів, які мають туристичний потенціал, а для цього необхідно провести суцільну інвентаризацію тих ресурсів, що становлять матеріальну основу діяльності місцевого самоврядування відповідних територіальних громад. Також важливо для органів місцевого самоврядування мати доступ до даних державних природоресурсних кадастрів для безперешкодного та своєчасного отримання інформації щодо природних ресурсів, їхніх кількісних, якісних та інших особливостей.

Розрізняють такі види туризму: міський туризм; екологічний (зелений); етнічний; сільський; культурно-пізнавальний; подієвий; медичний; лікувально-оздоровчий; гірський, спортивний, велосипедний; пригодницький,

активний, інші види туризму. Необхідність розвитку в'їзного та внутрішнього туризму зумовлена об'єктивною потребою збереження навколишнього середовища, природних ресурсів, культурної спадщини, людського потенціалу та його духовності, розв'язання проблем зайнятості та безробіття, що є сьогодні актуальним для малих міст України [11].

Висновки. Як висновок слід зазначити таке: значення природних ресурсів для забезпечення життєдіяльності територіальних громад не може бути переоціненим. По-перше, природні ресурси, насамперед земля, є основою природною фундаментальною основою для існування територіальної громади, є основним територіальним базисом для здійснення землеустрою відповідних адміністративно-територіальних одиниць, здійснення містобудівної діяльності, розміщення об'єктів нерухомості тощо. По-друге, природні ресурси, що належать відповідній територіальній громаді, є основою фінансового наповнення доходів територіальної громади за рахунок оподаткування власності та користування землею й іншими природними ресурсами. По-третє, природні ресурси повинні якомога ефективніше бути залучені до сфери утворення місцевих доходів не лише як засіб оподаткування власників та користувачів, але і як рекреаційний, оздоровчий, а також туристичний ресурс, що виступає основою для розвитку місцевого підприємництва та зростання благополуччя місцевого населення.

Одним зі шляхів оптимізації використання природних ресурсів для забезпечення матеріальної та фінансової спроможності місцевого самоврядування територіальних громад є створення на їхній основі туристично привабливих об'єктів. Звісно, не кожна територіальна громада має такі природні ресурси, що мають загальнодержавне чи міжнародне значення, разом із цим природне багатство країни дозволяє значній кількості територіальних громад використовувати природні ресурси як привабливий рекреаційний та туристичний ресурс. Органи місцевого самоврядування для забезпечення використання свого природного потенціалу мають провести певну роботу, зокрема:

- Вирішити проблему обліку природних ресурсів шляхом обов'язкового визначення всіх без винятку меж населених пунктів як місця розташування природних ресурсів територіальної громади, а також закріплення в чинному законодавстві положень щодо отримання інформації з природних кадастрів органами місцевого самоврядування [2, с. 71]. Необхідно також провести певну «інвентаризацію» природних ресурсів з метою виявлення тих, що мають рекреаційний, оздоровчий та, відповідно, туристичний потенціал.

- Забезпечити інформаційну підтримку місцевих природних ресурсів як туристично привабливих об'єктів через проведення широкої рекламної діяльності щодо існуючих пам'яток природи, інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного і місцевого значення, які можуть викликати інтерес як внутрішніх, так й іноземних туристів; створення інформаційно-довідкових систем у сфері туризму; активізацію реклами через вітчизняні та світові соціальні мережі; інформаційно-рекламне забезпечення інвестування сфер підприємницької діяльності, пов'язаної з відвідуванням природних туристичних об'єктів.

- Здійснення міжнародного та міжрегіонального співробітництва шляхом участі в міжрегіональних та міждержавних організаціях, які сприяють інформаційному, досвідному та іншому обміну, реалізації спільних інтересів щодо розвитку туризму тощо.

- Запровадження режиму пільгового оподаткування щодо земельного податку, місцевих податків і зборів для суб'єктів підприємництва, що запроваджують ресурсозберігаючі, природовідновлювальні технології у свою діяльність та ін.

— Забезпечення належної якості довкілля через: встановлення пріоритету у вирішенні питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення суб'єктам підприємництва, що використовують природозберігаючі технології; організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні та мають значення як об'єкти туризму; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну та іншу цін-

ність, пам'ятками природи з метою залучення цих об'єктів до туристично привабливих; обмеження господарської діяльності, а також добування диких тварин з метою сприяння їх розмноженню; сприяння розвитку підприємницької діяльності, пов'язаної з переробкою відходів тощо.

Перспективами подальших досліджень є визначення напрямів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо сприяння розвитку туризму на основі використання природного потенціалу регіонів країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Боковикова Ю.В. Природні ресурси – ресурси розвитку територіальних громад. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1. С. 66–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2017_1_12
3. Цивільний кодекс України : від 16 січн. 2003 р. № 435-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 461.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
6. Земельний кодекс України : від 25 жовтня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.
7. Лісовий кодекс України : від 8 лютого 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 21. Ст. 170.
8. Водний кодекс України : від 4 червня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
9. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.
10. Кодекс України про надра : від 27 липня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.
11. Сафіулліна В.О. Механізми державного регулювання туристичної сфери України. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07svotsu.htm>